

19.11.2014
בדואר רשום ובפקס
02-9977719

לכבוד
לשכת התכנון המרכזית
המינהל האזרחי
ת"ד 16
בית אל 90631

שלום רב,

הנדון: התנגדות לתכנית מתאר מפורטת 1417/1 – "שכונת רשאידיה מערב"

בהתאם לסעיף 24(1) לחוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (מס' 79) לשנת 1966 (להלן: "החוק הירדני"), מוגשת בזאת התנגדות לתכנית 1417/1 (להלן: "התכנית", "התכנית שבנדון"), שפורסמה להפקדה בעיתונים (פרסום אחרון) ב-29.8.2014.

א. רקע עובדתי

1. התנגדות זאת מוגשת בשם עמותת "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון, שהוקמה ב-1999 במטרה לקדם את זכויות האדם בתחום התכנון המרחבי בישראל ובשטחים הנמצאים תחת שליטתה.

2. התנגדות זאת מוגשת גם בשם תושבות ותושבי הכפר רשאידיה:

- 1) ג'אזיה מחמד טרן רשאידיה
- 2) נואל סלימאן סלאמה רשאידיה
- 3) נאדיה מחמד חסין רשאידיה
- 4) רואן מוסא מחמד רשאידיה
- 5) איימן מחמד מחמוד רשאידיה
- 6) עטאללה מחמד מחמוד רשאידיה
- 7) שרה מחמוד טריף רשאידיה
- 8) מוהנד מחמוד מחמד רשאידיה
- 9) שפא מחמוד מחמד רשאידיה
- 10) כפאח מחמד עבד אל עזיז רשאידיה
- 11) זיינב באסם עיאד רשאידיה
- 12) אמנה עלי מחמד רשאידיה
- 13) פאטמה מחמד טריף רשאידיה
- 14) מחמד עלי מחמד רשאידיה
- 15) תגריד מוסא מחמד רשאידיה
- 16) חנאן מוסא מחמוד רשאידיה

- (17) עמאד עלי מחמד ארשאיידה
- (18) עאישה מוסא מחמוד ארשאיידה
- (19) שרה מחמד עודה ארשאיידה
- (20) תורפה עלי מחמד ארשאיידה
- (21) ארשאיידה טרן מחמד ג'אזיה

רצ"ב ייפויי כוח מאת המתנגדות המייפות את כוחה של עמותת "במקום" להגיש התנגדות זאת בשמן ולייצגן בהליכי ההתנגדות בפני מוסדות התכנון במינהל האזרחי.

3. תושבי הכפר הם פליטים שגורשו בסוף שנות ה-40 של המאה הקודמת מאיזור עין גדי ומדבר יהודה. רובם גורשו לגדה המערבית והתמקמו באיזור אדמות דיר דיבואן עד סוף שנות ה-60 של המאה הקודמת. עם כיבוש הגדה המערבית ובעשור הראשון שלאחר הכיבוש הם נאלצו לעבור ממקום למקום עד שהגיעו בשנת 1978 לאיזור הבקעה למקום בו הם נמצאים עכשיו.

4. אוכלוסייה זו חוותה גירוש מאדמתה, ואחר כך כתושבים פליטים הם חוו התעמרות בלתי פוסקת שכללה סילוק, החרמות של העדרים, הריסות מבנים, התראות וצווים שהגבילו את תפקודם ופגעו באופן משמעותי ביכולת שלהם לקיים את אורח חייהם. לולא הסיוע המשפטי שהם קיבלו, התמיכה החיצונית של גופים שונים ואופיים הייחודי קשה היה לשער מה היה עולה בגורלם.

5. התנגדות זו תרחיב על כך באופן מפורט בהמשך, אך נאמר כבר כאן שהגיע העת לאפשר לקהילה הזו וקהילות בדואיות נוספות לקיים חיים התואמים את צורכיהם ואת תרבותם באופן ראוי וקשה לומר שתכנית זו עושה זאת במלואה.

6. תכנית מפורטת 1417/1 משתרעת על פני 85.5 דונם ומהווה שינוי לתכנית המתאר הגלילית המנדטורית של מחוז ירושלים, היא תכנית RJ/5. התכנית שבנדון מציעה לשנות את ייעוד הקרקע, מאזור חקלאי בתכנית התקפה לאזור מגורים וייעודי קרקע נלווים (מסחר, מבני ציבור וכו'). התכנית כוללת 52 מגרשי מגורים בני כחצי דונם בייעוד "מגורים א' כפרי חקלאי" שבכל אחד מהם ייבנו לפי הוראותיה 2 יחידות דיור, כך שמספר יחידות הדיור הכולל המוצע הוא 104. נספח ב' להוראות התכנית קובע כי הקיבולת המירבית שלה היא כ-600 תושבים.

7. לפי נספח א' (דברי הסבר) להוראות התכנית, אוכלוסיית היעד שלה היא "תושביה הנוכחיים". בסעיף 4 לנספח א' אף נכתב כי "מיקום התכנית במרחב הוא פועל יוצא מנוכחותם של התושבים באתר זה".

8. ב-11.09.2014 פנינו בכתב ללשכת התכנון המרכזית במינהל האזרחי וביקשנו להשיב על כמה שאלות הנוגעות לתכניות מס' 1417/1, 1417/2, 1418, 1418/1 ו-1419 שהופקדו לאחרונה. בין היתר ביקשנו לדעת מהי אוכלוסיית היעד של כל אחת מהתכניות והיכן נמצאים שטחי המרעה, אשר לפי דברי ההסבר לתכנית 1417/1 "נמצאים במרחקים קרובים" לגבולותיה.

9. עד מועד הגשתה של התנגדות זאת טרם קיבלנו תגובה לפנייתנו. בשיחה עם מנהלת לשכת התכנון המרכזית שנערכה ב-26/10/2014 נמסר לנו שכדי לקבל תשובות לשאלותינו, עלינו לתאם פגישה עם הגורמים במינהל האזרחי האחראים על התכנון למגזר הפלסטיני. לצערנו, ניסיונות חוזרים ונשנים לתאם עמם פגישה נכשלו, בשל חוסר שיתוף פעולה ונכונות של גורמים אלה להיפגש עמנו ולהבהיר את הסוגיות שהתבקשו להבהיר.

הפנייה ללשכת התכנון המרכזית רצ"ב ומסומנת כנספח א'.

10. בתאריך 30.09.2014 פנינו בכתב ללשכת התכנון המרכזית וביקשנו ארכה להגשת התנגדות זאת, מעבר לתקופת ההפקדה שהסתיימה ב-29.10.2014. ב-27.10.2014 נענתה בקשתנו בחיוב והותר לנו להגיש התנגדות זאת עד ה-20.11.2014.

ב. התכנית מתעלמת מהמצב הקיים ונעשתה בלי שיתוף ציבור אמיתי

11. כפי שעולה מנספח א' להוראות התכנית, מטרתה המוצהרת היא הסדרה במקום של יישוב בדואי קיים. המתנגדים תומכים בכוונה זאת וסבורים שהיא ראויה. ואולם, האופן שבו מבקשת התכנית לממש את מטרתה המוצהרת פסול. לאמיתו של דבר, תכניה הקונקרטיים של התכנית והוראותיה עומדים בסתירה למטרתה המוצהרת, מאחר שכפי שנראה בהמשך, הם מחייבים את הריסת רוב הבינוי הקיים, את החלפת דפוס הפריסה הקיימת במרחב בדגם התכנוני של היישוב הקהילתי, שאינו מתאימה לחברה הבדואית, לתרבותה ולמנהגיה. לפיכך, התנגדות זאת לא תוקפת את עצם הרעיון בדבר הכנתו של תכנון לכפר רשאידה, אלא את האופן שבו תורגם רעיון ראוי זה לשפת המעשה התכנונית.

12. טרם הפקדת התכנית שקודמה על ידי המינהל האזרחי נערכה לשטח נשוא התכנית שבנדון תכנית אחרת, היא תכנית מפורטת 1417 שהוכנה בשיתוף התושבים על ידי ארגון IPCC International Peace and Cooperation Center (IPCC). לפי מידע שנמסר לנו מ-IPCC, תכנית 1417, שהוכנה בתיאום עם תושבי המקום ותוך התחשבות בצורכיהם, הוגשה ללשכת התכנון המרכזית בגרסאות שונות כמה פעמים (לאחרונה בדצמבר 2011), אך סורבה ועל כן קידומה נעצר. תחת זאת קידמה לשכת התכנון המרכזית את התכנית שבנדון.

13. לדברי המוכתר של רשאידה מערב, אבו איסמעיל, אמנם נערכו פגישות ספורות בינו ובין המתכננים והמודדים שהכינו את התכנית שבנדון. אלא שפגישות אלה לא עסקו בצורכי התושבים, אלא התמקדו באיסוף מידע על המאפיינים הפיזיים של המבנים הקיימים ועל הנתונים הטופוגרפיים. בשנה האחרונה העבירו לידיו עורכי התכנית את תשריטיה, אך לא שאלו לדעתו עליה ולא ביקשו ממנו להעביר אליהם התייחסות או הערות לתכנית.

14. לפיכך, באופן מעשי הכנת התכנית לא כללה ניתוח של צורכי התושבים. אופן קידומה של התכנית, בלי שיתוף ציבור אמיתי, סותר את אמנת איגוד המתכננים בישראל, הקובעת בין היתר כי "המתכננים חייבים להיות קשובים ורגישים לפלגי הציבור השונים ולבעלי העניין המגוונים, ולקיים עמם דיאלוג, תוך שהם מאפשרים להם השתתפות אמת בזיהוי הצרכים והמאויים ובהשפעה על החלטות התכנוניות". זאת, מוקדם ככל האפשר בתהליך גיבושו של התכנון במסגרות פורמליות ובלתי פורמליות" (ההדגשות נוספו).

15. ב-9 בספטמבר 2014, ימים אחדים אחרי הפקדת התכנית שבנדון, חתם ראש המינהל האזרחי על נוהל חדש לשיתוף ציבור בתכניות שמקודמות עבור פלסטינים בשטח C. אמנם הנוהל לא חל על תכניות שהופקדו טרם תחילתו, אך מבחינה מהותית הוא משקף הבנה שקיים צורך בשיתוף ציבור ובניתוח הצרכים של התושבים לפני קידומה של תכנית עבורם. הבנה זאת משתקפת בהחלטה שקיבלה ועדת המשנה להתנגדויות כבר ב-30.1.2011, בעניין תכנית 1170 לכפר הפלסטיני אום א-ריחן, אשר בה נכתב בין היתר כי:

"להבא, בטרם הכנתה של תכנית, בכוונת רשויות התכנון לקבל את התייחסותם של גורמים מקומיים ביישוב הרלוונטי, באמצעות גורמי הקישור והתיאום, לאפשרויות התכנון במקום... לצורך מתן אפשרות לרשויות התכנון לגבש תכניות אשר יבטאו נכוחה את צרכי האוכלוסייה נשוא התכנית, נמליץ לנסות ולקבל מידע בסוגיות הבאות: מבני הציבור הקיימים בתחום התכנית, כמו גם מבני ציבור מוצעים; אתרי מסחר ותעשייה זעירה המצויים או הקיימים במקום; מגמות התפתחות היישוב, בראייה מקומית; בעלויות וקרקעות ציבוריות, וכיו"ב."

16. למרות שדברים נכוחים אלה נכתבו לפני קרוב לארבע שנים, בכל הנוגע לרשאייה מערב, הם נותרו כמעט בבחינת אות מתה: מוסדות התכנון במינהל האזרחי ועורכי התכנית לא ביררו עם תושבי המקום את צורכיהם התכנוניים וגם לא את "מגמות התפתחות היישוב, בראייה מקומית". אכן, למעט סימון המבנים הקיימים בתשריט התכנית, תוך ניסיון לאבחן את השימושים שנעשים בהם, התכנית לא כוללת כל התייחסות למצב הקיים.

התוויית דרכים וחלוקה שרירותית למגרשי בנייה, תוך התעלמות מהבינוי הקיים

17. חוסר ההתייחסות למצב הקיים בולט במיוחד בכל הנוגע למערכת הדרכים המוצעת. אכן, הדרכים החדשות תוכננו כך שהן עולות על יותר מ-20 מבנים, בהם מבני מגורים ומבנים חקלאיים. כדי לממש את מערכת הדרכים המוצעת, יהיה צורך להרוס את כל המבנים הללו. כך, דרך מס' 8 המוצעת מסתיימת ב-cul de sac שבו ניצב מבנה מגורים קיים. מימוש הדרך במתכונת המוצעת בתכנית תחייב את הריסתו של בית המגורים הזה, הבנוי מבלוקים. באופן דומה, דרך מס' 7 המוצעת עולה בחלקה הדרומי-המזרחי על בית מגורים קיים, באופן שיחייב את הריסתו.

18. חלוקת השטח למגרשי בנייה נעשתה גם היא בלי להתייחס למבנים הקיימים. כתוצאה מכך, כ-20 מבנים קיימים "נחתכים" בין שני מגרשים מתוכננים או יותר. לדוגמה, במגרש 126 המוצע יש מבנה מגורים קיים שחלקים ממנו ניצבים גם על מגרשים 123 ו-124 המוצעים. באופן דומה, במגרש 113 המוצע יש מבנה קיים שניצב בחלקו על מגרש 112 המוצע. במלים אחרות, חלוקת המגרשים בתכנית מתעלמת מהחלוקה הקיימת של השטח ומאופן הצבת המבנים בו. כתוצאה מכך, מימוש התכנית יחייב הריסה של מבנים רבים ש"נחתכים" בין שני מגרשים מתוכננים או יותר.

19. יתר על כן: בשל החלוקה המלאכותית של השטח למגרשי בנייה, בלי שיתוף התושבים ובלי הבנה של החלוקה הקיימת וההיגיון החברתי, התרבותי והתכנוני שבבסיסה, גם מבנים רבים

שאינם נחתכים על ידי המגרשים המוצעים לא יוכלו לקבל היתרי בנייה, מאחר שהם סותרים את הוראות התכנית בנוגע לקווי בניין. לפי טבלת הוראות הבינוי שבסוף פרק 4 להוראות התכנית, קווי הבניין בייעוד "אזור מגורים א' כפרי חקלאי" יהיו 4 מ' קדמי ו-3 מ' צדדי ואחורי. סעיף 4.6.1 להוראות התכנית מסמיך את הוועדה (מועצת התכנון העליונה או אחת מוועדות המשנה שלה) לאשר הקלה של עד 25% בקווי הבניין. כלומר, קווי הבניין הקטנים ביותר שניתן לאשר הם קו בניין קדמי של 3 מ' וקו בניין צדדי ואחורי של 2.25 מ', הכל בהתייחס כמובן לפרצלציה המוצעת של מגרשי הבנייה, כפי שהם מותווים בתשריט התכנית.

20. אלא שעיון בתשריט התכנית מראה שרוב המבנים הקיימים לא עומדים בקווי הבניין המוצעים, וגם לא בקווי הבניין שניתן לאשר בהקלה של 25%. כך, במגרשים 133, 138, 137, 117, 118, 103 ו-128 (ואלו רק דוגמאות – יש מקרים רבים אחרים), המבנים הקיימים בנויים בקו בניין 0 עד 1 מ' ביחס לגבולות המגרשים. לפיכך, התכנית מחייבת למעשה הריסה של כמעט כל המבנים הקיימים בתחומה, משום שרק מעטים מהם עומדים בהוראות הבינוי שהיא קובעת (קווי בניין) בהתייחס לפרצלציה המוצעת בה למגרשי בנייה.

ההתייחסות למערכת הדרכים הקיימת

21. ההתעלמות הכמעט מוחלטת משימושי הקרקע הקיימים מוצאת את ביטויה גם בהתייחסותה של התכנית שבנדון למערכת הדרכים הקיימת, שנפרצה בהסכמה בין התושבים. כך, תוואי הדרך הפנימית העולה מערבה מסומן בתכנית בחלקו כשטח המיועד למבני ציבור (מגרש 303), ובהמשך כשטח המיועד למגורים (מגרשי מגורים 128 ו-121). חלקים אחרים של הדרך הפנימית הקיימת נחתכים על ידי דרכים פנימיות מתוכננות 7, 8 ו-9. דרך פנימית קיימת אחרת עוברת במגרשים שאותם מייעדת התכנית שבנדון למבני ציבור (מגרש 302) ולמגורים (מגרשים 139, 140), ואילו חלקים אחרים שלה נחתכים על ידי הדרכים המתוכננות 5 ו-6.

22. התכנית מתעלמת גם ממבנים שנמצאים בשטח A שבאחריות תכנונית של הרשות הפלסטינית. כך, חלק מהדרכים שבתחום התכנית מתוכננות כך שהמשכן, מחוץ לקו הכחול, עובר על בתים קיימים בשטח A. לדוגמה, דרכים 9 ו-10 המוצעות נחתכות על ידי הקו הכחול של התכנית במקטע הדרומי על גבול שטח A ובאופן שהמשכן (שאינו מסומן בתשריט) נמצא על בתים קיימים. זאת בניגוד למשל לדרך 11 המתבססת על דרך קיימת, שנפרצה בהסכמות בין התושבים, אשר המשכה בשטח A לא קיים בפועל וממילא לא יחייב הריסת מבנים.

23. חלק מהשטח הבנוי של הכפר רשאידיה מערב נמצא בשטח A. אף על פי כן וכאמור לעיל, התכנית מתעלמת לחלוטין מהבנייה הקיימת בכפר בשטח A. זאת בסתירה להנחיות שהוציאה לשכת התכנון המרכזית עצמה "להגשת תכניות מתאר מפורטות לכפרים פלשתינאים באיו"ש", שלפיהן "בתכנון המפורט של היישוב/הכפר חובה להתייחס אליו על כל חלקיו, כאל מכלול אחד, בהתעלם מקווי החלוקה המדינית הנוכחיים (אזורי A, B, C)".¹

¹ לשכת התכנון המרכזית – המינהל האזרחי, "הנחיות להגשת תכניות מתאר מפורטות לכפרים פלשתינאים באיו"ש", 4.4.2006. ההדגשה במקור.

24. מהלך תכנוני ראוי, שאינו מס שפתיים אלא שואף לממש את עצמו בשטח, חייב להבטיח שניתן יהיה לבצע את התוצר התכנוני (התכנית). אלא כפי שראינו, התכנית שבנדון לא עומדת בקריטריון המעשיות: כדי לממשה, יהיה צורך להרוס את רוב המבנים בכפר, למחוק את הדרכים הקיימות ולבטל את החלוקה המוסכמת של השטח בין התושבים. לפיכך, אישור התכנית יוביל לאחת משתי תוצאות אפשריות: או שהתכנית כלל לא תמומש ותישאר בבחינת אות מתה, או שהתכנית תמומש בכפייה על תושבי המקום, בסתירה לרצונותיהם ולצורכיהם ותוך פגיעה קשה בהתפתחותם העתידית. אף אחת מהתוצאות הללו אינה ראויה.

25. למען הסר ספק, המתנגדים אינם טוענים שתכנית ראויה לכפר רשאידה מערב חייבת "לצלם" את המצב הקיים ולהותיר כל מבנה ומבנה על כנו. ייתכן שבגין אילוצים תכנוניים אובייקטיביים, כמו הצורך לשפר תוואי דרכים קיימות כדי להבטיח נגישות לכל, תידרש הזזה של מבנה מסוים. בין היתר מסיבה זאת, יש לבצע את התכנון תוך שיתוף הציבור כדי להגיע להסכמות באותם מקרים, שבהם קיים צורך אובייקטיבי בהזזת מבנה מסוים כדי לייצר תוצאה תכנונית כוללת טובה יותר. אלא שאין כך הם פני הדברים בתכנית שבנדון, שמנסה לכפות על תושבי הכפר דפוס תכנוני שונה מהותית מזה הנובע מאורח חייהם והמשתקף בבנייה הספונטנית של מתחם מגוריהם.

26. לפיכך יש לשנות את התכנית שבנדון ולהכין לכפר רשאידה מערב בהקדם האפשרי תכנית חדשה, שהכנתה תיעשה תוך התייחסות למצב הקיים ובשיתוף נרחב עם התושבים שלהם מיועדת התכנית. שיתוף ציבור זה צריך להתבטא לא רק באיסוף מידע, אלא גם בהבנת הבסיס התרבותי והחברתי לשימושי הקרקע הקיימים ולאופן חלוקת השטח למתחמים ולמגרשים ובהטמעת עקרונות אלה בתכנית החדשה, באופן שיהיה מוסכם על התושבים.

ג. התכנית אינה עומדת בפני עצמה ונגזרת מתכנית גדולה יותר

27. התכנית היא חלק ממצרף גדול יותר של 6 תכניות מפורטות שהופקדו לאחרונה (תכניות 1417/1, 1417/2, 1417/3, 1418, 1418/1, 1419), אשר במקובץ מתיימרות לייצר תשתית תכנונית להקמתה של עיירה בדואית חדשה.

28. פיצול שטח התכנית "הגדולה" ל-6 תכניות מפורטות קטנות בשטחן יוצר ערפול תכנוני, מקשה על ראיית התמונה בכללותה ואף אינו עולה בקנה אחד עם דרישות החוק הירדני לתכנון מתארי של יישוב גדול קודם להפקדתן של תכניות מפורטות לחלקיו השונים (ר' סעיף 23(1) לחוק הירדני).

29. אמנם סעיף 23(2) לחוק הירדני מאפשר, ביישובים קטנים, הכנת תכנית מתאר מפורטת המשלבת את שני ההיבטים: המתארי והמפורט. דומה כי עצם הפקדתן של 6 תכניות מפורטות לשטח שמיועד לעיירה הבדואית מצביע על כך, שגם להשקפתה של לשכת התכנון המרכזית, אין מדובר ביישוב קטן, שבו ניתן להכין באבחה אחת תכנית שהיא גם מתארית וגם מפורטת, אלא שלפנינו המקרה שבו דן סעיף 23(1) לחוק הירדני, שמתייחס ליישובים גדולים יותר, אשר מפאת מורכבותם, מחייבים את פיצול המהלך התכנוני לשני שלבים: מתארי תחילה ולאחר מכן תכנון מפורט לחלקים (השכונות) השונות של תכנית המתאר. באופן זה ניתן גם לבחון בצורה מקיפה ונכונה היבטים תכנוניים קריטיים, כמו למשל הקצאה

למבני ציבור ושימושי קרקע אחרים. פיצול השטח ל-6 תכניות מפורטות יוביל גם לריבוי התנגדויות, שהיה נמנע לו היו ננקטים הצעדים הנדרשים לפי החוק הירדני והיתה מופקדת תחילה תכנית מתארית לשטח כולו.

30. לפיכך, גם בהתאם להוראות הדין וגם מסיבה מהותית תכנונית, הפיצול המתבטא בהפקדתן של 6 תכניות מפורטות שונות הינו מהלך פסול.

31. כאמור, תכנית 1417 שקודמה על ידי תושבי הכפר באמצעות ארגון IPCC הוכנה על בסיס הבנות והסכמות בין התושבים. גבולותיה של תכנית זאת שונים מגבולותיהן של 6 התכניות המוצעות. תכנית 1417 נועדה לייצר מרחב מגורים עבור בני שבט הרשאידיה בלבד. בניגוד לכך, שתיים מהתכניות שבהפקדה (תכניות 1418 ו-1419) מיועדות לאפשר העברה בכפייה של בני שבטים בדואים אחרים אל תוך מרחב החיים של בני הרשאידיה או בסמוך אליו.

32. ככל שידוע לנו, במקור גם לשכת התכנון המרכזית התכוונה לקדם עבור בני הרשאידיה תכנית מתאר מפורטת המיועדת להם, ולהם בלבד. כבר לפני קרוב לעשור הצהירו הרשויות על כוונתן להכין תכנית עבור התושבים הקיימים של בני הרשאידיה, ועבורם בלבד. לא היתה כל כוונה להפוך את הכפר הקיים לחלק ("שכונה") ביישוב גדול יותר, שמרבית תושביו כלל אינם מתגוררים במקום כיום, אלא מיועדים להיות מועברים אליו בכפייה אחרי אישורן של תכניות 1418 ו-1419.

מפה המראה את התכנית של רשאידיה כפי שהוצגה על ידי המנהל האזרחי במאי 2008, מצורפת ומסומנת **כנספת ב'.**

33. ככל שנקף הזמן נוצרו אינטרסים אחרים והתגבשה הצעה תכנונית מופרכת אשר רחוקה מרחק רב מהתכנית המקורית של הסדרת המגורים עבור בני שבט הרשאידיה, שאותה ניתן היה להשיג באמצעות תכנית מתאר מפורטת אחת. קיים אפוא קשר הדוק בין המטרות הפסולות של המהלך התכנוני "הגדול" (הקמתה של עיירה בדואית חדשה והגליית אלפי תושבים מאזורים אחרים בגדה המערבית אל תחומה) לבין המהלך התכנוני שנקט, שבמרכזו פיצול השטח של התכנית "הגדולה" ל-6 תכניות מפורטות קטנות יותר.

34. אמנם ההתנגדות זו עניינה בתכנית 1417/1 שבנדון, אך תושבי רשאידיה מערב מתנגדים גם לתכניות האחרות (1418, 1418/1, 1419) שמטרתן להביא בכפייה למרחב החיים שלהם אלפי בדואים בני שבטים אחרים, ובאופן זה להשפיע באופן דרמטי על חייהם היום-יומיים.

35. לפיכך, יש לקדם עבור בני הרשאידיה תכנית מתאר מפורטת עצמאית שאינה חלק ממצרף של 6 תכניות שונות שמבקשות לייצר ריכוז של אוכלוסייה בדואית המשתייכת לשבטים ולקבוצות שונות, מה שייצר כמעט בוודאות מתחים חברתיים ותרבותיים חריפים. במלים פשוטות, יש להכין תכנית מתאר מפורטת לכפר הקיים, בלי לנסות לנצל מהלך תכנוני ראוי זה לקידום מטרות פסולות, במרכזן העברה בכפייה של בדואים אחרים כדי "לנקות" את השטח שבו הם שוהים כיום ולאפשר לממש בו אינטרסים ישראלים שונים.

ד. התכנית מתעלמת מהמאפיינים התרבותיים והחברתיים של הקהילה הבדואית

36. תכנון ראוי מביא בחשבון את מאפייני אוכלוסיית היעד, את תרבותה ואת צרכיה, תוך תרגום צרכים אלה לשפת המעשה המרחבית. תפיסה זאת מעוגנת באמנת איגוד המתכננים בישראל, הקובעת בין היתר כי "התכנון הוא מעשה כוללני, השואף להשיג יעדים משותפים של החברה והקהילה. המתכננים מחויבים לזיהוי הערכים, לניסוח היעדים הנובעים מהם ולפיתוח כלים להגשמתם. במיוחד מחויבים המתכננים להוגנות בחלוקת העלויות והתועלות, תוך כיבוד הצרכים והמאפיינים של קבוצות גיל, מגדר, הכנסה, השכלה, דת, לאום, תרבות, מוצא ומנהג" (ההדגשות נוספו). דברים אלה נכונים תמיד, על אחת כמה וכמה כשמדובר באוכלוסייה בעלת מאפיינים ייחודיים כמו הקהילה הבדואית.

37. פריסת שימושי הקרקע השונים בכפר רשאידה מערב, שהוקם באופן ספונטני, משקפת במידה רבה את התרבות של הקהילה הבדואית, את אורח חייה ואת מורשתה החברתית. התכנית שבנדון מתעלמת ממאפיינים אלה ומנסה לכפות על תושבי הכפר תכנית המתאימה ליישוב קהילתי, הכוללת מערכת ענפה ומסועפת של דרכים, הפרדה בין שימושי קרקע שונים (למשל, בין מגורים לחקלאות) וחלוקה למגרשי מגורים קטנים ההולמים את התא המשפחתי (המשפחה הגרעינית) המאפיין אוכלוסייה יהודית ביישובים קהילתיים, אך אינם מתאימים כלל ועיקר למאפייני החברה הבדואית.

38. הצעד הראשון בתכנון ההולם את הצרכים של קהילה בדואית הוא ההכרה בכך שמדובר בסוג התיישבות ייחודי, בעל מאפיינים תרבותיים ומרחביים מובהקים. כמו בצורות התיישבות אחרות – למשל הקיבוץ, היישוב הקהילתי, מושב העובדים והעיר – גם ביישובים הבדואים עקרונות ההתארגנות החברתית, הערכים המרכזיים וההסכמות החברתיות מעצבים את המרחב הפיזי ומתווים את פריסת שימושי הקרקע בו. תכנון ראוי חייב להתחשב בהיגיון הפנימי של היישוב הבדואי ולבסס עליו את התכנית הסטטוטורית.

אזורי המגורים

39. הפריסה במרחב ביישובים הבדואים מבוססת על ההתארגנות החברתית שבבסיסה היחידה המשפחתית על רמותיה השונות. בחברה היהודית, התא המשפחתי הוא המשפחה הגרעינית, והיא מהווה את יחידת הבסיס לתכנון. לא כך הם פני הדברים בחברה הבדואית: אמנם גם בה יש משפחות גרעיניות, אבל יחידת הבסיס לתכנון היא המשפחה המורחבת, הכוללת את אבי המשפחה, אשתו, בניו הלא נשואים, בניו הנשואים על נשותיהם וילדיהם, בנותיו שטרם נישאו ולעתים גם קרובי משפחה נוספים. בכל מקבץ מגורים חיות כמה משפחות מורחבות, המשתייכות לאותו בית אב ("קום"). המרחב של המשפחה המורחבת הוא מרחב ציבורי ופרטי בעת ובעונה אחת: ציבורי עבור המשפחות הגרעיניות המשתייכות לאותה משפחה מורחבת, ופרטי עבור כל מי שאינו שייך למשפחות אלו.

40. עיקרון יסוד בחברה הבדואית הוא ההקפדה על צנעת האשה. עיקרון זה משתקף בפריסה המרחבית של הכפר, בזיקה הדוקה לחלוקה המשפחתית. כך, ביישובים בדואים יש דרכים ציבוריות המפרידות בין המתחמים של בתי האב השונים, שהשימוש בהן חופשי לכל. בה בעת, דרכים פנימיות בתוך מתחם המגורים של ה"קום" משמשות רק את המשפחה המורחבת ואת

אורחיה, מתוך תפיסה שלפיה מעבר לא מבוקר של זרים במתחם זה עלול לפגוע בצנעת הנשים.

41. הפרטיות תופסת אפוא מקום מרכזי במרקם החיים החברתיים ביישוב הבדואי ומהווה מרכיב חשוב המאפשר יחסי שכנות טובה בין המשפחות המורחבות המרכיבות אותו. הפרטיות נשמרת כאמור על ידי מערכת הדרכים וגם על ידי שטחים פתוחים המפרידים בין אזורי המגורים של המשפחות המורחבות, ובמידה פחותה גם בין בתי המגורים של המשפחות הגרעיניות.

42. התכנית שבנדון מתעלמת ממאפיינים חברתיים ותרבותיים אלה ומנסה לכפות על התושבים הבדואים דגם זר של יישוב קהילתי. יוזמי ועורכי התכנית לא בדקו כלל את ההשתייכות המשפחתית, את מערכות היחסים הפנימיות ואת הצרכים הנוגעים להפרדה. התכנית מייצרת שטחים פתוחים אך המניע העיקרי לקביעת שטחים אלה מתייחס בעיקר לטופוגרפיה ולא למרכיבים חברתיים. כך שלמעשה לא מדובר כלל בשטחים פתוחים אלא רק בשטחים שלא ניתן לבנות עליהם. גם מערכת הדרכים, שכולן (למעט דרך 6) הן באותו רוחב (13 מ') מתעלמות מההיררכיה של הדרכים המאפיינת את מרחב המגורים הבדואי ומהתפקיד החברתי החשוב שהן ממלאות ביצירת הפרדה מרחבית בין יחידות מגורים משפחתיות שונות.

43. יתרה מזאת התכנית מציעה מעבר של דרך החוצה את הכפר וחוצה את השטח הבנוי שלו אשר שימושה העיקרי הוא עבור צרכים צבאיים מכיוון שדרך זו מובילה לבסיס צבאי או לשטח אימונים הנמצא ממערב לכפר. קביעה זו מסמלת את חוסר הרגישות התכנונית ומבליטה את התפיסה התכנונית הפונקציונאלית שבה ניתן להצדיק תכנון קלוקל באופן כזה שהוא דוחס תושבים בדואים על משפחותיהם ועל צאנם אל תוך קופסאות סגורות ומצומצמות הדבוקות זו לזו ומעביר בתוכן ציר צבאי בו נוסעים כלי מלחמה.

44. גם בכל הנוגע לצפיפות, התכנית מתעלמת ממאפייני היסוד של עקרונות ההתארגנות של החברה הבדואית במרחב. כאמור, יחידת ההתארגנות החברתית הבסיסית אצל הבדואים אינה המשפחה הגרעינית, אלא המשפחה המורחבת. בראייה הבדואית, יש להגדיר את מתחם המגורים של המשפחה המורחבת לא לפי גודלה וצרכיה בהווה, אלא לפי צרכיה הצפויים בעתיד. כלומר, אם במשפחה מורחבת פלונית יש כיום 50 בני אדם, אך בעתיד הלא-רחוק מספרם צפוי לגדול משמעותי לאחר שבניו של אבי המשפחה יינשאו ויביאו צאצאים לאוויר העולם, אזי התכנון ההולם חייב לשקלל את הצרכים של האוכלוסייה העתידית. לכן יש לחלק את השטח למרחבי מגורים משפחתיים שמגרשים רבים בהם יישארו פנויים ולא יפותחו בעתיד הקרוב, אלא ישמשו עתודות קרקע עבור בני המשפחה המורחבת. כפועל יוצא ממבנה חברתי זה, הצפיפות במרחב המגורים עשויה להיות נמוכה מאוד בהווה, אך תגדל בעתיד, כאשר המרחב של ה"קום" יתמלא בהדרגה בבנייה ויצטופף.

45. התכנית שבנדון לא עושה זאת. במקום להגדיר מרחבים גדולים המתאימים למשפחה המורחבת בהווה ובעתיד, היא מחלקת את השטח למגרשי בנייה קטנים של כחצי דונם, וגם בהם קובעת הוראות לבניית 2 יחידות דיור, במתכונת פרזורית של יישוב קהילתי, שעקרונות ההתארגנות החברתית שלו שונים מהותית מאלו של החברה הבדואית.

תעסוקה ובסיס כלכלי

46. עיקרון מרכזי בארגון הפריסה המרחבית של הקהילה הבדואית המסורתית הוא עירוב שימושים במתחם המגורים. מקור הפרנסה העיקרי של האוכלוסייה הבדואית הוא רעיית צאן, התופסת גם מקום חשוב בתרבות המקומית. בתרגום לשפה התכנונית, מאפיין זה דורש מתן אפשרות אמיתית להקמת דירי צאן בתכנית גדולה בסמוך ואף בצמוד למגרשי המגורים.

47. אמנם במוצהר, התכנית שבנדון "מעניקה מסגרת להמשך הפעילות החקלאית של גידול הצאן. הוראות [ה]תכנית קובעות שניתן להחזיק בעלי חיים בתחום אזור המגורים, בהתאם למסורת הנהוגה" (נספח א' להוראות התכנית). אולם בפועל, הוראות התכנית והחלוקה למגרשי מגורים ששטח כל אחד מהם כחצי דונם בלבד מייצרים מניעה כמעט מוחלטת למימוש הצהרות אלו.

48. כאמור, התכנית קובעת שבכל מגרש בייעוד "אזור מגורים א' כפרי חקלאי", ששטחו כחצי דונם, יוקמו 2 יחידות דיור, בשטח בנוי כולל של כ-350 מ"ר (175 מ"ר לקומה). בנוסף מתירה התכנית הקמת מבני עזר בשטח מירבי כולל של 25 מ"ר בכל מגרש מגורים (ר' טבלת הוראות הבינוי שבסוף פרק 4 להוראות התכנית). בהנחה שהתכנית אינה מתכוונת לכך שהצאן יוחזק בתוך מבני המגורים עצמם, מה שאינו אפשרי מבחינה מעשית, בריאותית וסביבתית, התוצאה היא שהשטח המקסימלי לדירי צאן שניתן להקים לפי הוראות התכנית שבנדון בכל מגרש מגורים הוא 25 מ"ר בלבד – וזאת עבור 2 משפחות. זאת בשעה שמה שנדרש כדי לענות על הצרכים של אוכלוסיית היעד של התכנית הוא יצירת תשתית תכנונית שתאפשר הקמת דירים בשטח של מאות מ"ר לכל משפחה גרעינית.

49. כלומר, התשתית התכנונית המותווית בתכנית שבנדון כלל אינה עונה על הצורך החברתי והתעסוקתי במתן אפשרות להקמת דירי צאן בצמוד ובסמוך למבני המגורים ובשטח משמעותי, שיאפשר החזקת מספר רב של בעלי חיים. כדי לענות על הצורך הנובע מגידול הצאן, יש לאפשר מגרשי מגורים של לפחות 3 דונם לכל משפחה, שבחלקם הקדמי, הגובל בדרך הסמוכה, ייבנה בית המגורים ואילו בחלקם האחורי והגדול יותר יהיה די מקום להקמת דירי צאן בתכנית של מאות מ"ר, ולא של 25 מ"ר בלבד, כפי שהתכנית שבנדון קובעת.

50. זאת ועוד: סעיף 4.1 להוראות התכנית, המפרט את השימושים המותרים בייעוד "אזור מגורים א' כפרי חקלאי", קובע שתותר בו הקמת מבנים חקלאיים "באישור קמ"ט חקלאות וקמ"ט איכה"ס". כלומר, בנוסף למגבלות התכנוניות הקשות הקבועות בתכנית עצמה, התכנית מטילה מגבלה נוספת, בדמות אישורים שנדרשים משני גורמים חוץ-תכנוניים שבלי הסכמתם לא תתאפשר בכלל הקמת מבנים חקלאיים במגרשים המיועדים למגורים.

51. בנסיבות אלו, האמירה המופיעה בדברי ההסבר לתכנית (נספח א' להוראותיה), כאילו היא קובעת "שניתן להחזיק בעלי חיים בתחום אזור המגורים, בהתאם למסורת הנהוגה", מנותקת לחלוטין מהמציאות התכנונית שהתכנית שבנדון מתווה. התוצאה היא שהתכנית מתעלמת מהפרנסה שעליה מבוסס הקיום היומיומי של אוכלוסיית היעד שלה.

52. החברה הבדואית עוברת תהליכי שינוי הדרגתי המתבטאים בין היתר במקורות הפרנסה. כבר כיום, בנוסף לפעילות חקלאית מסורתית של רעיית עדרים, חלק מתושבי הכפר רשאידיה מערב עובדים מחוץ לו בעבודות שונות. התכנון הראוי צריך לאפשר פיתוח של מקורות

תעסוקה חדשים, במקביל ליצירת התשתית התכנונית שתאפשר את קיום ענף הפרנסה המסורתי של גידול הצאן.

53. התכנית שבנדון לא עונה על צורך זה. לאמיתו של דבר, התייחסותה היחידה לסוגיית התעסוקה היא בדמות שני מגרשים קטנים המיועדים למסחר – מגרש 201 ששטחו 541 מ"ר ומגרש 202 ששטחו 512 מ"ר. זאת ועוד: במגרש 201 יש שני מבנים קיימים שאינם מבני מסחר, אחד מהם ניצב בחלקו גם על מגרש 202, בשל החלוקה השרירותית למגרשים שנעשתה בלי שיתוף ציבור ובלי התחשבות בפריסת המבנים הקיימים. אמנם סעיף 4.1 מאפשר מסחר ושירותים בכל מגרשי המגורים אך סעיף זה למרות הגמישות שבו אינו עולה בקנה אחד עם פיתרון אמיתי שיאפשר יצירת מקומות תעסוקה ומסחר גם כלפי חוץ.

54. הגישה התכנונית הנכונה צריכה לשקול את צורכי התושבים בראייה רחבה יותר. הפתרון צריך לבוא במסגרת תכנית מתארית לכל המרחב של שבת הרשאידיה, שבמסגרתה יוגדר שטח לאזור תעסוקה ומסחר הכולל מתחם לבתי מלאכה קטנים (מוסכים, נגריות, מסגריות וכו'), מתחם מסחרי ומתחם של שירותי תיירות שישלב תעשייה מקומית זעירה, מסעדות ועוד. התכנית שבנדון לא עונה על צורך זה.

מבנים ומוסדות ציבור

55. בכפר יש מחסור מתמשך באספקת שירותים ציבוריים, הנובע בין היתר ממחסור בקרקע לצורכי ציבור. הקצאה נאותה של קרקע לצורכי ציבור ואספקה של שירותים ציבוריים כנדרש הן תנאי מרכזי לשיפור תנאי החיים של תושבי רשאידיה מערב. עירוב של שימושים ציבוריים עם שימושים מסחריים עשוי להגביר את הנגישות של קבוצות אוכלוסייה, ובייחוד נשים, לשירותים ציבוריים ולמקורות תעסוקה.

56. יש למקם את הפונקציות הציבוריות (מסגד, מרפאה, גן ילדים, בית ספר) בשטחים ציבוריים אשר יהיו נגישים לכל המשפחות וימוקמו בין מתחמי המגורים. בה בעת, יש לשמור על הפרדה של מבני הציבור ממתחמי המגורים, ולייצר דרכי גישה ציבוריות שיובילו למבני הציבור שלא דרך מתחמי המגורים.

57. ראוי שהמתחם הציבורי יכיל מספר מרחבים אשר תוכננו בהתאמה למבנה החברתי והתרבותי של האוכלוסייה כך למשל שיהיו בו מרחב ציבורי הנגיש לגברים ובו תהיה גישה לאורחים ולמבקרים בכפר שאינם בני השבט ומרחב נוסף ציבורי אך מובדל אשר ישמש בעיקר את הנשים והילדים.

58. בניגוד לעקרונות אלה, התכנית שבנדון מתעלמת ממבני הציבור הקיימים, פורסת את המגרשים המיועדים למבני ציבור באופן שרירותי למדי ובצמוד למגרשי מגורים.

59. בחינה כמותית של השטחים שהתכנית שבנדון מקצה למבני ציבור מראה שלפי כל קריטריון תכנוני סביר, אין בהם די. בתכנית מסומנים 3 מגרשים למבני ציבור: מגרש 301 (658 מ"ר), מגרש 302 (598 מ"ר) ומגרש 303 (1,081 מ"ר), ובסך הכל: כ-2.4 דונם.

60. בנספח ב' להוראות התכנית נטען כי הקיבולת שלה היא כאמור כ-600 תושבים. לפי מספר יחידות הדיור המתוכנן (104), מדובר בגודל משק בית ממוצע של 5.7 נפשות. הנחת יסוד זאת שגויה, ובפועל גודל משק בית ממוצע באוכלוסיית היעד הבדואית של התכנית הוא כ-7

נפשות. כך, במפקד האוכלוסין שערכה הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה ב-2007 נמצא שבכפר הבדואי א-זובידאת שבבקעת הירדן חיו 1,357 בני אדם ב-190 משקי בית. גודל משק בית ממוצע עמד אפוא על כ-7.1 נפשות. באותה שנה נמנו על אנשי שבט הגיהאלין שחיו באזור ירושלים 650 בני אדם שהשתייכו ל-91 משקי בית. גודל משק בית ממוצע בשבט הגיהאלין היה 7.1 בני אדם.

61. תמונה דומה עולה מנתוני הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה באזורים אחרים בגדה המערבית שבהם יש יישובים בדואים. כך, במפקד האוכלוסין של 2007 נמנו ביישוב הבדואי הלא-מוכר אום אל חיר שבדרום הר חברון 503 תושבים ו-67 משקי בית. גודל משק בית ממוצע עמד על 7.5 נפשות. בכפר הבדואי הגדול א-רמאדין, אף הוא בדרום הר חברון, חיו באותה שנה 3,198 תושבים ב-475 משקי בית. גודל משק בית ממוצע עמד על כ-6.7 נפשות.

62. לאור האמור לעיל, לצורך החישובים הפרוגרמטיים הנחת המוצא צריכה להיות משק בית ממוצע של 7 נפשות ולא של 5.7 בני אדם בלבד, כפי שנעשה בתכנית שבנדון.

63. כידוע, הקצאת שטחים לצורכי ציבור נעשית בישראל לפי תדריך בין-משרדי שאושר בהחלטת ממשלה.² גם בשטח C, התדריך הבין-משרדי הוא הבסיס להכנת פרוגרמות.³

64. לפי התדריך הבין-משרדי, בעת תכנון של יישוב חדש עבור אוכלוסייה בדואית, יש להניח גודל שנתון של 3.2 אחוזים.⁴ התכנית שבנדון כוללת כאמור 52 מגרשי מגורים ל-104 יחידות דיור. לפי גודל משק בית ממוצע של 7 נפשות, במימוש מלא יתגוררו בתחום התכנית 728 בני אדם. גודל שנתון יהיה כ-24 ילדים.

65. לפי התדריך הבין-משרדי, לצורך החישובים הפרוגרמטיים והקצאת המקרקעין למוסדות חינוך יש להניח 30 תלמידים בכיתה.⁵ לפיכך ביישוב המתוכנן לפי תכנית 1417/1 תידרש כיתה אחת לכל שנתון. לפי התדריך הבין-משרדי, הקצאת הקרקע המינימלית בבית ספר יסודי צריכה להיות 500 מ"ר לכיתה, והקצאת השטח המינימלית לבית ספר יסודי תהיה 6 דונם, גם אם מספר הכיתות בו קטן מ-12.⁶

66. בתכנית שבנדון, השטח הכולל בייעוד מבני ציבור הוא כאמור 2.4 דונם. שטחו של המגרש הגדול ביותר המיועד למבני ציבור, מגרש 303, הוא 1,081 מ"ר בלבד. בתחום התכנית אין אפוא אפילו מגרש אחד שמתאים לבניית בית ספר יסודי. כלומר, התכנית אינה מייצרת תשתית תכנונית המאפשרת הקמת בתי ספר; מבני החינוך היחידים שניתן יהיה להקים בתחומה בהלימה להוראות התדריך הבין-משרדי הם גני ילדים ופעוטונים.

67. למרות שהתדריך הבין-משרדי לא קובע מכסה של שטח למבני ציבור לנפש, ניתן לגזור מכסה כזאת מהנחיותיו ומהפרוגרמות לדוגמה שנכללו בו. כך, התדריך הבין-משרדי כולל פרוגרמה

² משרד החינוך התרבות והספורט – המינהל לפיתוח, משרד הפנים – מינהל התכנון, משרד הבינוי והשיכון – אגף פרוגרמות, משרד האוצר – אגף תקציבים, תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור, תל אביב, המכון למחקר ופיתוח מוסדות חינוך ורווחה, 2005.

³ המינהל האזרחי לאזור יהודה ושומרון – לשכת התכנון המרכזית, אוגדן הנחיות למתכנן, מהדורה שלישית, 2004, עמ' 10.

⁴ התדריך הבין-משרדי, עמ' 41.

⁵ שם, עמ' 60.

⁶ שם, עמ' 61.

לדוגמה לצורכי ציבור ביישוב ערבי ותיק צומח שגודל משק בית בו הוא 4 נפשות וגודל השנתון הוא 2.7 אחוזים. בנתונים אלה נדרשים לפי התדריך 129.5 דונם למבני ציבור עבור אוכלוסיית יעד של 13,160 בני אדם, כלומר: הקצאת קרקע למבני ציבור בהיקף של 9.8 מ"ר לנפש.⁷ ביישוב ערבי ותיק צומח שאוכלוסיית היעד שלו מונה 25,000 בני אדם נדרשת לפי התדריך הבין-משרדי הקצאת שטחים למבני ציבור בהיקף של 257.6 דונם, המשקפים הקצאה של 10.3 מ"ר לנפש.⁸ לאוכלוסייה חרדית, הדומה יותר במאפייניה הדמוגרפיים (גודל משק בית, גודל השנתון) לאוכלוסייה הבדואית, נדרשת לפי התדריך הבין-משרדי הקצאה של 77.8 דונם למבני ציבור עבור אוכלוסיית יעד של 7,500 תושבים, המשקפת הקצאה של מעל 10.3 מ"ר לנפש.⁹

68. לפיכך, בתכנון לאוכלוסייה בדואית, המאופיינת במשקי בית גדולים ובשנתונים גדולים, הקצאה נאותה של שטחים למבני ציבור צריכה להיות מחושבת לפי כ-10 מ"ר לנפש. לפי מדד זה, ולפי אוכלוסיית יעד של 728 תושבים כפי שהוצג לעיל, התכנית שבנדון צריכה להקצות, לפי התדריך הבין-משרדי, לפחות כ-7.3 דונם למבני ציבור. בפועל ההקצאה היא רק 2.4 דונם – כשליש בלבד מההקצאה הנדרשת. בחישוב לנפש, התכנית שבנדון מקצה רק כ-3.2 מ"ר קרקע למבני ציבור (לפי אוכלוסיית יעד של 728 תושבים) או כ-4 מ"ר (לפי אוכלוסיית יעד של 600 תושבים).

69. לא זו בלבד שהתכנית שבנדון לא נותנת מענה לצורך של אוכלוסיית היעד בשטחים למבני ציבור, אלא שהיא משקפת מדיניות תכנונית מפלה, בהשוואה להתנחלויות הישראליות שהוקמו באזור. לדוגמה, בסוף 2012 הופקדה ליישוב חמדת תכנית מתאר מפורטת שמספרה 304. לפי אתר האינטרנט של משרד הפנים, לתכנית 304 לא הוגשו התנגדויות. עם זאת, לא ידוע לנו האם התכנית אושרה למתן תוקף והאם פורסמה למתן תוקף. על כן נתייחס כאן למסמכיה בגרסת ההפקדה.

70. תכנית 304 מקיפה 441.338 דונם. היא מאפשרת הקמת 184 יחידות דיור, כולל 23 יחידות נופש לאירוח. שטח מגרש מגורים טיפוסי בתכנית 304 הוא כחצי דונם והוא מיועד ליחידת דיור אחת, בעוד שבתכנית שבנדון שטח מגרש טיפוסי המיועד ל-2 יחידות דיור הוא חצי דונם. כלומר, במגרשי המגורים, הצפיפות המוצעת בתכנית שבנדון כפולה מזאת שבתכנית 304 לחמדת.

71. תכנית 304 מקצה 38.704 דונם לייעוד "מבנים ומוסדות ציבור לחינוך", 10,793 דונם נוספים לייעוד "מבנים ומוסדות ציבור" ו-15,112 דונם לייעוד "מסחר ומבנים ומוסדות ציבור", אשר לפי הוראותיה, 60% מזכויות הבנייה בו יהיו למבנים ומוסדות ציבור ו-40% למסחר. לפיכך, השטח הכולל שתכנית 304 מייעדת למבני ציבור לסוגיהם הוא כ-58.6 דונם.¹⁰

⁷ התדריך הבין-משרדי, עמ' 113-112.

⁸ שם, עמ' 115-114.

⁹ שם, עמ' 105-104.

¹⁰ 38.704 דונם (מבנים ומוסדות ציבור לחינוך)+10.793 דונם (מבנים ומוסדות ציבור)+9.0672 (הצי מהשטח המיועד למסחר ומבנים ומוסדות ציבור).

72. לפי נתוני הלמ"ס (מפקד האוכלוסין 2008), גודל משק בית ממוצע בחמדת הוא 5 נפשות. כאמור, תכנית 304 מאפשרת הקמת 182 יחידות דיור, מהן 23 יחידות דיור לאירוח. לצורך החישוב נניח שכל 182 יחידות הדיור ישמשו למגורי קבע. לפי גודל משק בית ממוצע של 5 נפשות, אוכלוסיית היעד של תכנית 304 היא 910 בני אדם. לפיכך, ההקצאה הכוללת של שטחים למבני ציבור לסוגיהם בתכנית 304 היא כ-64.4 מ"ר לנפש, לעומת הקצאת שטחים למבני ציבור בהיקף של כ-3.2 מ"ר לנפש בלבד בתכנית 1417/1 שבנדון.

73. באופן דומה, ב-2012 אושרה ליישוב בית הערבה תכנית מתאר מפורטת שמספרה 602/1. שטח התכנית 627 דונם והיא מאפשרת לבנות 112 יחידות דיור. לפי נתוני הלמ"ס (מפקד האוכלוסין 2008), גודל משק בית ממוצע בבית הערבה הוא 3 נפשות. לפיכך, אוכלוסיית היעד של תכנית 602/1 היא 336 בני אדם – כ-56% בלבד מאוכלוסיית היעד המוצהרת (600 תושבים) של התכנית שבנדון וכ-46% בלבד מאוכלוסיית היעד האמיתית של התכנית שבנדון (728 תושבים). תכנית 602/1 מקצה למבני ציבור 27.14 דונם, יותר מפי 11 מההקצאה בתכנית שבנדון המיועדת לאוכלוסייה הגדולה פי 2 מזאת המיועדת לבית הערבה. כתוצאה מכך, בתכנית 602/1 לבית הערבה הקצאת השטחים למבני ציבור נאמדת ב-80.7 מ"ר לנפש בקירוב, לעומת הקצאה של כ-3.2 מ"ר לנפש בתכנית 1417/1 שבנדון.

74. עינינו הרואות, בתכניות הנמצאות באותו מרחב גיאוגרפי המיועדות לאוכלוסייה יהודית, המינהל האזרחי אישר הקצאת קרקע יחסית גדולה פי כמה וכמה למבני ציבור, הן במונחים אבסולוטיים והן ביחס להיקף אוכלוסיית היעד.

75. לפיכך, התכנית שבנדון לא כוללת די שטחים למבני ציבור, שהקצאתם לא הותאמה למאפיינים הדמוגרפיים הייחודיים של האוכלוסייה הבדואית, המתאפיינת במספר רב של נפשות למשק בית גדולים ובשנתונים גדולים. התכנית אף משקפת אפליה בוטה ופסולה על רקע אתני-לאומי בין אוכלוסיות שונות (בדואית, יהודית), בלי הצדקה תכנונית או אחרת.

מערכת הדרכים

76. כאמור, מערכת הדרכים המוצעת מתעלמת מהדרכים הקיימות ומההיגיון החברתי, התרבותי והמרחבי שהכתיב אותן. תחת זאת, התכנית מבקשת לכפות על הכפר רשאידה מערב מערכת דרכים שהועתקה כמעט במדויק מהמודל של היישוב הקהילתי: מערכת דרכים מסועפת, ברוחב זכות דרך גדול יחסית, שתכליתה לאפשר נגישות למספר רב של מגרשי מגורים הנגזרים מההחלטה לחלק את שטח התכנית למספר רב של מגרשי בנייה קטנים בשטחם, ותוך הפרדת שימושים בולטת בין מגורים לתעסוקה.

77. התכנית, ששטחה הכולל הוא כאמור 85.5 דונם, מקצה לדרכים לא פחות מ-24.2 דונם, כ-28.2 אחוזים משטחה הכולל. מערכת הדרכים המוצעת מורכבת מ-8 דרכים שרוחבן המתוכנן 13 מ' ומדרך קצרה אחת (דרך 6) שרוחבה 10 מ'. בפועל, חלק גדול מהדרכים המסומנות בתשריט הן ברוחב גדול יותר. כך, רוחבו של קטע הדרך המסומן במגרש 507 מגיע ל-50 מ' (!). במקרה זה הרוחב המוצע נובע מההחלטה התכנונית לייצר דרך גישה ראשית חדשה ליישוב, אך במקביל להותיר את החיבור התעבורתי הקיים לדרך הראשית.

78. בניגוד למערכת המסועפת של הדרכים המוצעת בתכנית, הכולל כאמור 8 דרכים, מערכת הדרכים הקיימת כוללת 3 דרכים בלבד, ששטחן הכולל 3.6 דונם, אשר כולן נמשכות מחוץ לקו הכחול של התכנית ומהוות חלק מהתשתית התעבורתית באזור המובילה אל הדרך הראשית ונסמכת עליה. פריסת הדרכים הקיימות נקבעה משיקולים טופוגרפיים וחברתיים-תרבותיים.

79. מערכת הדרכים המוצעת מתעלמת מחלוקה זאת של המרחב. כך, את מתחם המגורים התחום ממזרח ומצפון על ידי הדרך הקיימת שבחלק הדרומי של התכנית, התכנית שבנדון מפצלת על ידי לא פחות מ-5 קטעי דרכים חדשות, כדי לאפשר נגישות ברכב לכל אחד ממגרשי המגורים הקטנים שהיא מסמנת. התכנון המוצע מוחק למעשה את הפריסה המרחבית הקיימת, תוך התעלמות מהעקרונות החברתיים שהכתיבו אותה, ומציע פריסה מרחבית חדשה שבמרכזה המשפחה הגרעינית כיחידה עצמאית ונפרדת, ולא המשפחה המורחבת, שהיא כאמור יחידת הבסיס שקובעת את אופן ההתארגנות במרחב בחברה הבדואית.

80. בפועל וכפי שניתן ללמוד ממערכת הדרכים הקיימת, תכנון ראוי עבור כפר בדואי מצריך מערכת מסועפת הרבה פחות של דרכים, בין היתר משום ששטחם של מגרשי הבנייה צריך להיות גדול בהרבה מכפי שמוצע בתכנית שבנדון, ובהתאם לכך מצטמצם משמעותית מספרם של המגרשים שמערכת הדרכים נדרשת לתת עבורם פתרונות נגישות. בהבדלים הנדרשים, התכנון של מערכת הדרכים צריך להיות דומה לדגם התכנוני של מושב העובדים בישראל, שבו הנחלה כוללת לא רק מגרש מגורים, אלא גם חלקה חקלאית צמודה גדולה, שבה ניתן להקים מבני משק. בהתאם לכך, מערכת הדרכים בדגם של מושב העובדים נדרשת לאפשר נגישות לכל יחידות הדיר, אך הנגישות הפנימית בתוך הנחלות מתבצעת באמצעות שבילים פנימיים ולא על ידי דרכים המסומנות בתשריט התכנית. תכנון במתכונת זאת ימנע אבסורדים תכנוניים, כמו מעגל התנועה עצום הממדים במגרש 503 שבתכנית שבנדון, שאין לו כל הצדקה תכנונית ומשקף בזבוז שטח שניתן לנצלו לצרכים אחרים וחיוניים לתושבים.

81. עמותת "במקום", בשיתוף עם תושבי רשאידה, הכינה מתווה רעיוני ראשוני לתכנון הכפר באופן מושכל, המשקף את הצרכים של תושבי המקום ואת המאפיינים התרבותיים של החברה הבדואית. המתווה התכנוני הרעיוני יוצג ביתר הרחבה ופירוט במהלך הדיון בהתנגדויות.

המתווה הרעיוני לתכנון הכפר רצ"ב ומסומן כנספח ג'.

ה. שונות

82. הכנת תכנית בניוי כוללת כתנאי למתן היתרי בנייה פרטניים: סעיף 5.1.1 להוראות התכנית קובע כי היתרי בנייה למגורים יינתנו רק אחרי אישורה של תכנית בניוי "לגבי כל אזור". סעיף 2.1.2 להוראות התכנית מגדיר את המונח "אזור" "כמשמעותו בסעיף 2(39) לחוק הירדני", הקובע כי "אזור" משמעו "כל שטח המסומן בתכנית תכנון בצבעים או בסימונים המייחדים אותו או בשניהם יחדיו, כדי לציין את סוג השימוש בקרקע ובבניינים בשטח זה, כמפורט בהוראות המיוחדות המצורפות לתכנית הבנייה". במלים אחרות, המונח "אזור" שבו נוקטת התכנית שבנדון משמעו ייעוד קרקע.

83. המשמעות הנובעת מהוראות אלו היא שתנאי מקדים למתן היתר בנייה למגורים לאדם זה או אחר במגרש ספציפי שיוקצה לו הוא אישור תכנית בינוי לכל מגרשי המגורים ביישוב – דרישה בלתי מעשית, שאין לה כל הצדקה מעשית, בהינתן שכאמור התכנית כוללת לא פחות מ-52 מגרשי מגורים. לפיכך יש לבטל את הדרישה הקבועה בסעיף 5.1.1 להוראות התכנית או לחלופין להטיל את חובת הכנתה של תכנית הבינוי ואת ההוצאות הכרוכות בה על לשכת התכנון המרכזית.

84. **הטלת הוצאות הפיקוח על הבנייה על התושבים:** סעיף 7.8 להוראות התכנית מסמיך את הוועדה (מועצת התכנון העליונה או אחת מוועדות המשנה שלה) להשית את הוצאות הפיקוח על הבנייה על "מקבלי היתרי הבנייה", דהיינו: על התושבים עצמם. לא מוכרת לנו שום תכנית, לא בשטח C ולא בתחום הקו הירוק, הקובעת הוראה דומה. אוכלוסיית היעד של התכנית שבנדון סובלת ממילא ממצוקה כלכלית קשה. אין זה ראוי ואין מקום להשית עליה הוצאות נוספות כדי לממן את פעולות הפיקוח על הבנייה במקום, המגולמות ממילא בתקציבים השוטפים של המינהל האזרחי.

85. **חיפוי אבן של מבני המגורים:** סעיף 4.6.3 להוראות התכנית שבנדון מחייב חיפוי אבן מסותתת של לפחות 80% מהחזיתות של מבני המגורים. מדובר בתוספת עלות משמעותית לבנייה, שאמורה להיות ממומנת על ידי התושבים הבדואים שרובם ככולם סובלים ממצב כלכלי קשה. לפיכך ולאור המצב הכלכלי של אוכלוסיית היעד של התכנית, יש לבטל את החובה בדבר חיפוי אבן של מבני המגורים.

ז. סיכום

86. המתנגדים מברכים על הכוונה להסדיר תכנונית את כפר רשאידה מערב באופן שיתאפשר לתושביו להקים את בתיהם מכוח היתרי בנייה ובלי חשש מהריסות בתים. עם זאת, התכנון המוצע בתכנית שבנדון אינו ראוי, לא נותן מענה לצורכי התושבים, לא עולה בקנה אחד עם המאפיינים התרבותיים והחברתיים של אוכלוסיית היעד של התכנית ונגוע בכשלים תכנוניים רבים, שעל חלקם הצבענו בהתנגדות זאת.

87. לאור כל האמור לעיל, יש לשנות את התכנית שבנדון המתעלמת מהמאפיינים הבסיסיים של החברה הבדואית, מצורכי התושבים ומרצונותיהם ומנסה לכפות עליהם את הדגם התכנוני של היישוב הקהילתי, שזר להם ולתרבותם, יש לקדם באופן מיידי תכנית מתאר מפורטת חדשה, במתכונת המוצעת בתכנון הרעיוני הראשוני שצורף להתנגדות כנספח 3. כל תכנית חדשה צריכה להתבסס על שיתוף ציבור מהותי ואמיתי, וזאת כבר בשלבים הראשוניים של התכנון, וכפי שנובע גם מאמנת איגוד המתכננים בישראל.

88. אנו שומרים לעצמנו את הזכות להוסיף ולהרחיב בנושאים שפורטו בכתב התנגדות זה ובתשובה לשאלות ולסוגיות שיעלו במהלך הדיון בהתנגדויות, ככל שיידרש.

בכבוד רב,

אדר אלון כהן-ליפשיץ

גל שרן